

УДК 342.519

О.І. ЗОЗУЛЯ, канд. юрид. наук, Харківський національний університет внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ КОНСТИТУЦІЙНО- ПРАВОВОГО СТАТУСУ КАНЦЕЛЯРІЇ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛІКИ ПОЛЬЩА

Ключові слова: апарат глави держави, Канцелярія Президента, Республіка Польща, статус, компетенція, структура

Одним із компонентів сучасних євроінтеграційних процесів в Україні є оновлення статусу, організації та діяльності її державних органів, що зокрема стосується й упорядкування статусу глави держави як вищого органу державної влади. Невід'ємним від цього постає необхідність вдосконалення інституту Адміністрації Президента України, конституційно-правовий статус якої на сьогодні залишається надто недосконалим, що виражається в остаточній невизначеності її місця у державному механізмі, меж компетенції і стабільної організаційної структури. При цьому, для України досить конструктивним може бути використання досвіду функціонування апарату глави держави у такій європейській і водночас наближеній до України державі як Республіка Польща. Загальний конституційно-правовий статус Канцелярії Президента Республіки Польща при наявності низки відмінностей багато у чому подібний до статусу Адміністрації Президента України, діяльність якої так само направлена на всебічне забезпечення діяльності глави держави. А відтак, в контексті вдосконалення організації діяльності Адміністрації Президента України та Канцелярії Президента Республіки Польща й вбачаються актуальними питання особливостей конституційно-правового статусу останньої.

Зазначимо, що окремі питання сутності та статусу апарату глави держави у зарубіжних

країнах, в тому числі й у Польщі, раніше вже розглядалися такими вченими як І.І. Дахова, Ю.М. Коломієць, О.В. Новиков, А.М. Осавелюк, Н.Г. Плахотнюк, В.В. Сухонос та інші. У той же час, їхні дослідження стосуються переважно лише побічно деяких аспектів організації та діяльності Канцелярії Президента Республіки Польща, комплексно не розкриваючи особливості її конституційно-правового статусу та місця в державному механізмі, тим більше з урахуванням сучасних тенденцій і змін в організації діяльності апарату глави держави в Україні та Польщі. Саме тому метою нашої роботи є аналіз конституційно-правового статусу Канцелярії Президента Республіки Польща як апарату глави держави, визначення її особливостей, основних рис та значення, а також обґрунтування пріоритетних напрямків вдосконалення статусу апарату глави держави в Україні та Польщі.

Передусім, відмітимо, що інститут апарату глави держави у Республіці Польща, як і у Російській Федерації, безпосередньо закріплюється на конституційному рівні. Проте, ст.143 Конституції Республіки Польща [1] не обмежується одним лише посиланням на формування главою держави свого апарату, але й фіксує статус Канцелярії Президента Республіки Польща як допоміжного органу глави держави, який також підтверджується й п.1.1 її Статуту за Наказом Президента Республіки Польща від 07.08.2015 р. [2]. На рівні із цим, Конституція Польщі прямо не передбачає самого права глави держави на формування інших допоміжних органів, а тому його Канцелярія навіть поза контекстом її повноважень вже може розглядатись фактично як основний допоміжний орган глави держави.

Хоча, як на нас, з метою розмежування статусу апарату й інших допоміжних органів глави держави, гарантування повноти забезпечення його діяльності на конституційному рівні має як визначатись право глави держави на допоміжні органи (як в Україні), так й

окремо встановлюватись інститут апарату глави держави (як у Російській Федерації та Республіці Польща). У будь-якому ж разі не може визнаватись прийнятним підхід до конституційно-правового регулювання статусу апарату глави держави, що відображений у Конституції Республіки Молдова від 29.07.1994 р. [3], ч.1 ст.95 обмежується лише посиланням на те, що фінансові ресурси апарату Президента Республіки Молдова затверджуються за його пропозицією Парламентом.

В якості особливостей конституційно-правового регулювання організації та діяльності Канцелярії Президента Польщі, перш за все, варто означити закріплення його вихідних засад ще ст.143 Конституції Республіки Польща [1], якою передбачено, що Президент затверджує Статут його Канцелярії, а також призначає і звільняє Начальника Канцелярії Президента Республіки Польща. В цілому, наведені конституційні положення є традиційними в організації діяльності кожного апарату глави держави незалежно від їх конституційного визначення (схожі норми містяться у п.«и» ч.1 ст.83 Конституції Російської Федерації від 12.12.1993 р. [4]), натомість більш доречним вбачається конституційне закріплення, по-перше, статусу і мети діяльності апарату глави держави, інших ключових питань, пов'язаних із його організаційною та фінансовою основою.

Крім цього, нормативно-правове регулювання формування й функціонування Канцелярії Президента Республіки Польща, на відміну від правового забезпечення побудови Адміністрації Президента РФ і Адміністрації Президента України за виключенням конституційних положень, характеризується відносно низьким рівнем правової регламентації. Основним і єдиним правовим актом з питань організації апарату глави держави у Республіці Польща є вище вже названий Статут Канцелярії Президента Польщі, затверджений Наказом Президента Республіки Польща від 07.08.2015 р. [2]. Попередній Статут було затверджено Наказом Президен-

та Республіки Польща від 28.03.2006 р. [5] із внесеними до нього змінами, які за своєю суттю стосуються здебільшого лише незначного перегляду організаційної структури апарату глави держави (Накази Президента Польщі від 02.10.2006 р., 26.01.2009 р., 31.03.2009 р., 28.09.2010 р., 01.12.2010 р., 24.03.2011 р. та інші).

Відповідно, відмічаємо відсутність істотних реорганізацій апарату глави держави у Республіці Польща, як це мало місце в Україні та Російській Федерації. З іншого боку, подібно до України нині діючий статут Канцелярії від 07.08.2015 р. було прийнято саме після вступу на пост новообраного Президента Республіки Польща. Хоча окрім деяких змін в організаційній структурі апарату глави держави ним не передбачались інші істотні новації, які могли би зумовити необхідність затвердження саме нового Статуту Канцелярії Президента Польщі, а не внесення змін до попереднього. У свою чергу Статут Канцелярії від 28.03.2006 р. був прийнятий замість попереднього Статуту за Наказом Президента Республіки Польща від 21.01.1998 р., проте така реорганізація була одиничним випадком і не мала ситуативного характеру.

Зауважимо й те, що Статут Канцелярії Президента Республіки Польща від 07.08.2015 р. порівняно, наприклад, з Положенням про Адміністрацію Президента України від 02.04.2010 р. за Указом № 504/2010 [6] має значно вужчий предмет правового регулювання, по-суті обмежуючись лише структурою та засадами керівництва апаратом глави держави, безпосередньо не визначаючи його компетенцію і права, повноваження керівних посадових осіб, засади відносин із іншими державними органами, чисельність працівників тощо. Аналогічний підхід до визначення організації діяльності донедавна використовувався й щодо Апарату Президента Республіки Молдова (за Регламентами від 28.04.2001 р., від 07.11.2001 р., від 12.06.2002 р., від 17.05.2005 р. і його Регламентом від 27.04.2012 р. за Указом № 47 [7],

яким лише хоч і в дещо узагальненому вигляді, проте були сформульовані функції даного апарату глави держави.

Як на нас, детальна регламентація повноважень апарату глави держави не тільки дозволяє безумовно характеризувати певну державну інституцію саме як апарат глави держави, але й сприяє раціональній організації забезпечення діяльності глави держави, застерігаючи виконання його апаратом невластивих функцій, зокрема таких, що належать до предмету відання інших державних органів. Натомість для правового регулювання організації та діяльності Канцелярії Президента Республіки Польща досить тенденційним є не розширення, а навпаки звуження його предмету, прикладом чого виступає передбачене Наказом Президента Польщі від 28.09.2010 р. [8] вилучення з Статуту Канцелярії від 28.03.2006 р. структури Кабінету Президента Республіки Польща. Доцільним вбачається не лише нормативне закріплення загальної структури апарату глави держави, а й комплексне правове визначення усіх його структурних елементів як це, наприклад, має місце відносно Апарату Президента Республіки Молдова згідно Указу від 05.04.2012 р. № 13 [9]. Чинний же Статут від 07.08.2015 р. [2] закріплює структуру Канцелярії Президента Республіки Польща з 16 самостійних структурних одиниць, що комплексно охоплюють основні напрямки діяльності апарату глави держави.

Маємо наголосити на доцільності принципу єдності функціональної та організаційної основи діяльності апарату глави держави, що не дотримується відносно Канцелярії Президента Республіки Польща, структура якої визначається та змінюється окремо від конкретних повноважень. При цьому, частина з проведених змін у організації Канцелярії Президента Польщі взагалі не передбачає жодних суттєвих трансформацій, обмежуючись одним лише перетворенням, наприклад, Бюро внутрішнього контролю у Бюро внутрішнього контролю та аудиту (Наказ Прези-

дента Республіки Польща від 14.02.2007 р. [10]), а згодом у Бюро внутрішнього аудиту та контролю (Наказ Президента Польщі від 31.03.2009 р. [11]). Інша ж частина реорганізаційних змін виявляє непослідовність розбудови інституту апарату глави держави у Республіки Польща, що зокрема підтверджується остаточно незрозумілою ліквідацією таких його ключових підрозділів як Бюро науки, культури і національної спадщини та Бюро соціальних ініціатив (Наказ Президента Польщі від 01.12.2010 р. [12]) та їх повторним відновленням хоч і у дещо урізаному вигляді в якості Бюро культури і спадщини та Бюро соціальної політики (Наказ Президента Республіки Польща від 24.03.2011 р. [13]). Крім цього не можна погодитись й з ліквідацією спеціального Бюро радників і експертиз за Наказом Президента Польщі від 01.12.2010 р. [12], позаяк дорадче забезпечення глави держави незалежно від контексту конкретної країни мислиться одним з головних напрямків діяльності апарату глави держави, втім як і здійснення правової експертизи становить важливий елемент правотворчості глави держави.

Відтак, необхідно підкреслити, що процес формування Канцелярії Президента Республіки Польща характеризується внутрішньою неузгодженістю й не носить планомірний і послідовний характер, що вказує на відсутність цілісного розуміння сутності та напрямків розвитку інституту апарату глави держави у Республіці Польща. У зв'язку із цим, також досить точним вбачається висновок О.В. Новикова, що «надзвичайно часта зміна положень про Канцелярію Президента Польщі свідчить про відсутність законодавчо вивіреної концепції діяльності цього органу, як стабільної і передбачуваної структури» [14, с.10–11].

Поза цим, статус Канцелярії Президента Республіки Польща як апарату глави держави крім конституційних положень також безпосередньо ґрунтується на п.1.4 Статуту Канцелярії Президента Польщі від

07.08.2015 р. [2], що визначає її призначення як здійснення комплексного професійного, організаційного, правового і технічного забезпечення діяльності Президента, Шефа Канцелярії, державних секретарів і підсекретарів. При цьому, як вже відзначалось, нормативного вираження однієї лише основної мети діяльності апарату глави держави без детального розкриття його завдань і функцій очевидно недостатньо для належної організації та практичного здійснення забезпечення реалізації повноважень глави держави. Відповідно до цього, окрім нормативно передбачених організаційного, правового і технічного забезпечення серед напрямків діяльності Канцелярії Президента Польщі мають виділятися ще, принаймні, аналітичне, інформаційне і дорадчо-консультативне забезпечення діяльності Президента Республіки Польща. Вказане зумовлюється й самою структурою Канцелярії Президента Польщі, у складі якої діяли або діють профільні підрозділи (Відділ поточного аналізу, Бюро радників і експертиз тощо).

Загалом же в умовах низького рівня правової регламентації побудови Канцелярії Президента Республіки Польща саме її відокремлені структурні підрозділи першочергово вказують на основні вектори діяльності даного апарату глави держави. В цілому ж структура Канцелярії включає насамперед традиційні для апарату підрозділи із забезпечення діяльності глави держави, зокрема Бюро права і державного ладу, Бюро закордонних справ, Бюро громадянства і помилування, Бюро кадрів і нагород, Бюро виступів Президента, Прес-службу, Бюро організаційного забезпечення тощо. З іншого боку, слід зважати, що Бюро організаційного забезпечення остаточно сформувалось лише за Наказом Президента Польщі від 28.09.2010 р. [8], а протокольний, дорадчий і контрольний підрозділи у процесі інституалізації взагалі були вилучені (Накази від 26.01.2009 р. [15], від 01.12.2010 р. [12] і від 17.06.2011 р. [16]). Разом із тим, з урахуванням специфіки кон-

ституційного ладу і нагальних потреб забезпечення діяльності глави держави констатуємо концептуальну подібність структурної організації Канцелярії Президента Польщі, визначеної Наказом від 07.08.2015 р. [2], із структурою Адміністрації Президента України (Указ від 05.04.2011 р. № 352/2011 [17]) і Адміністрації Президента РФ (Указ від 25.03.2004 р. № 400 [18]).

Згідно Наказу Президента Польщі від 01.12.2010 р. [12] у структурі Канцелярії Президента Польщі було утворене спеціальне Бюро інституційної співпраці, що розглядається нами як конструктивний захід впорядкування і налагодження ефективної взаємодії глави держави, апарату, його підрозділів і посадових осіб з іншими державними інституціями. Використання подібного підходу щодо організації діяльності апарату Президента України сприятиме більшій централізації, підконтрольності й узгодженню не тільки змісту, але й способів його співпраці з органами публічної влади. У той же час, усе це вимагає не тільки наявності відповідних структурних одиниць, але й нормативного затвердження засад, підстав і форм взаємодії апарату глави держави, що відносно Канцелярії Президента Республіки Польща залишається остаточно не реалізованим. У структурі Канцелярії Президента Республіки Польща, визначеній її Статутом від 07.08.2015 р. [2], профільне Бюро інституційної співпраці, на жаль, вже відсутнє, проте в аспекті взаємодії з громадянським суспільством з'явилися такі структурні підрозділи як Бюро діалогу та громадських ініціатив і Бюро взаємодії з закордонними поляками.

Хоча модель відносин Канцелярії Президента Польщі з іншими державними формуваннями, зокрема у сфері компетенції глави держави на нормативному рівні відсутня, проте досить показовим є уповноваження Канцелярії на забезпечення Громадського комітету по збереженню історичних пам'яток Кракова, Спеціальної державної комісії у справах порушення фінансової дисципліни, а

також Ради національної безпеки і Бюро національної безпеки згідно Наказів Президента Польщі від 07.08.2015 р., від 14.02.2007 р. і від 31.03.2009 р. [2, 10, 11]. Зауважимо, що зазначена забезпечувальна діяльність Канцелярії не тільки щодо Президента Республіки Польща, але й інших інституцій у сфері його компетенції підтверджує існуючу в Україні та Російській Федерації практику забезпечення апаратом глави держави інших його допоміжних органів як раціональний спосіб поєднання форм загального і спеціального забезпечення діяльності глави держави. Такий напрямок діяльності Канцелярії Президента Польщі, хоч і має доволі обмежений характер, безпосередньо зумовлюється її фактичним статусом апарату глави держави і центральної ланки системи забезпечення його діяльності.

Деяко неоднозначним вбачається вищевказане віднесення до мети діяльності Канцелярії Президента Республіки Польща забезпечення не лише глави держави, але й Шефа самої Канцелярії. Як на нас, зазначене не відповідає ані розумінню призначення апарату глави держави, ані правового положення його керівника, що набуває штучно завищеного статусу. Натомість, керівник апарату глави держави має виступати включно лише як суб'єкт, а не об'єкт забезпечувальної діяльності. І він також потребує належної організації його роботи із управління апаратом глави держави, однак, напевно це потребує виокремлення спеціального Кабінету Шефа Канцелярії як за пп.2 п.5.1 Наказу Президента Республіки Польща від 28.03.2006 р. [5]. При цьому, згідно Указу від 14.10.2005 р. № 1445/2005 [19] аналогічний підрозділ певний час функціонував у складі апарату Президента України, який наразі трансформуввся в окремий Офіс Глави Адміністрації Президента України. Відтак, зважаючи на потребу спрямування усього організаційного, кадрового і фінансового потенціалу апарату глави держави саме на забезпечення діяльності глави держави, розглядаємо як

позитив вилучення за Наказом Президента Республіки Польща від 28.09.2010 р. [8] із структури Канцелярії Президента Польщі Кабінету її Шефа. Щоправда на сьогодні згідно Наказу від 07.08.2015 р. [2] у структурі Канцелярії Президента Республіки Польща знову було створено відповідне Бюро Шефа Канцелярії Президента Республіки Польща.

Позитивною рисою організації Канцелярії Президента Польщі є наявність лише однієї посади заступника її керівника, адже в Україні мало місце включення до штату апарату глави держави одразу десяти посад заступників Глави Секретаріату Президента України (Указ від 27.03.2008 р. № 270/2008 [20]), що необґрунтовано ускладнює й обтяжує управління апаратом глави держави. При цьому, організація керівництва Канцелярією Президента Республіки Польща засновується на реальній участі глави держави в організації його апарату, що передбачає не лише одноосібне призначення Президентом Польщі ключових посадових осіб Канцелярії, але й погодження інших управлінських рішень Шефа Канцелярії Президента Республіки Польща. З іншого боку, неоднозначним постає, наприклад, встановлення відповідальності державних секретарів і підсекретарів перед Шефом Канцелярії (п.3.1 Статуту за Наказом від 07.08.2015 р. [2]), а не Президентом Республіки Польща, який їх призначає та звільняє з посади.

Таким чином, формування Канцелярії Президента Польщі характеризується недостатньою правовою визначеністю її завдань та функцій, суперечливістю і непослідовністю проведених структурних реорганізацій внаслідок відсутності узгодженого розуміння сутності та напрямків розвитку інституту апарату глави держави. У той же час, організація Канцелярії Президента Республіки Польща виявляє спільність із практикою формування апарату глави держави в Україні й інших пострадянських країнах. Із урахуванням вищевикладеного, відносно Адміністрації Президента України вбачається за доці-

льне, насамперед, розширення конституційних засад її діяльності, забезпечення послідовності та зв'язаності функціональних і структурних реорганізацій, нормативне визначення вихідних положень відносин апарату з главою держави й іншими державними інституціями.

ЛІТЕРАТУРА

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : z 02.04.1997 r. // Dz. U. – 1997. – № 78. – Poz. 483.

2. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 07.08.2015 r. / Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej [Źródło elektroniczne]. – Tryb dostępu: http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2447/1/1/20150807_zarzadzenie_zmieniajace_statut_kprp.pdf.

3. Конституция Республики Молдова : от 29.07.1994 г. // Monitorul Oficial. – 1994. – № 1. – Ст. 1.

4. Конституция Российской Федерации : от 12.12.1993 г. // Российская газета. – 1993. – № 237. – Ст. 15.

5. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.03.2006 r. // M.P. – 2006. – № 49. – Poz. 526.

6. Указ Президента України «Про Положення про Адміністрацію Президента України» : від 02.04.2010 р., № 504/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – Ст. 978.

7. Указ Президента Республики Молдова «Об утверждении Регламента Аппарата Президента Республики Молдова» : от 27.04.2012 г., № 47 // Monitorul Oficial. – 2012. – № 85-87. – Ст. 281.

8. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 28.09.2010 r. // M. P. – 2010. – № 72. – Poz. 914.

9. Указ Президента Республики Молдова «О структуре Аппарата Президента Республики Молдова» : от 05.04.2012 г., № 13 // Monitorul Oficial. – 2012. – № 70-71. – Ст. 228.

10. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 14.02.2007 r. // M. P. – 2007. – № 12. – Poz. 121.

11. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 31.03.2009 r. // M. P. – 2009. – № 21. – Poz. 264.

12. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 01.12.2010 r. // M. P. – 2010. – № 93. – Poz. 1071.

13. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 24.03.2011 r. // M. P. – 2011. – № 27. – Poz. 298.

14. Новиков О. В. Конституційно-правовий статус Президента Республіки Польща : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / О. В. Новиков ; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. – Х., 2008. – 18 с.

15. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 26.01.2009 r. // M. P. – 2009. – № 8. – Poz. 77.

16. Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zmieniające zarządzenie w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej : z 17.06.2011 r. // M. P. – 2011. – № 61. – Poz. 584.

17. Указ Президента України «Деякі питання Адміністрації Президента України» : від 05.04.2011 р., № 352/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1124.

18. Указ Президента РФ «Об Администрации Президента Российской Федерации» :

от 25.03.2004 г., № 400 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 13. – Ст. 1188.

19. Указ Президента України «Про створення Секретаріату Президента України» : від 14.10.2005 р., № 1445/2005 // Офіційний

вісник України. – 2005. – № 42. – Ст. 2650.

20. Указ Президента України «Питання Секретаріату Президента України» : від 27.03.2008 р., № 270/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 24. – Ст. 727.

Зозуля О. І. Особливості конституційно-правового статусу Канцелярії Президента Республіки Польща / О. І. Зозуля // Форум права. – 2015. – № 3. – С. 85–91 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2015_3_17.pdf

Виконано аналіз конституційно-правового статусу Канцелярії Президента Республіки Польща як апарату глави держави, визначено її особливості, основні риси та значення, а також обґрунтовано пріоритетні напрямки вдосконалення статусу апарату глави держави в Україні та Республіці Польща.

Зозуля О.И. Особенности конституционно-правового статуса Канцелярии Президента Республики Польша

Выполнен анализ конституционно-правового статуса Канцелярии Президента Республики Польша как аппарата главы государства, определены ее особенности, основные черты и значение, а также обоснованы приоритетные направления совершенствования статуса аппарата главы государства в Украине и Республике Польша.

Zozulia O.I. Features of the Constitutional-Legal Status of the Office of the President of Poland

The analysis of the constitutional-legal status of the Office of the President of Poland as apparatus of head of state is made; also it was determined its characteristics, basic characteristics and values, as well as substantiated priority directions of improving status of the apparatus of head of state in Ukraine and Poland.